

La négociation sectorielle par décision de l'État : le cas de la construction au Québec

Industry-Wide Bargaining by Legislation : The Quebec Construction Industry

Gérard Hébert

Volume 26, numéro 1, 1971

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/028188ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/028188ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hébert, G. (1971). La négociation sectorielle par décision de l'État : le cas de la construction au Québec. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 26(1), 84–123. <https://doi.org/10.7202/028188ar>

Résumé de l'article

L'auteur dégage les principaux traits de la nouvelle Loi des relations de travail dans l'industrie de la construction au Québec : il n'y aura qu'une seule négociation et une seule convention collective, au niveau régional ou provincial. La loi vise à assurer plus d'ordre et plus d'unité dans une industrie déchirée par de nombreuses tensions ; l'expérience des négociations de 1969, et bien davantage celle de 1970, ne sont guère encourageantes : jamais décret n'a soulevé autant de difficultés ; et les rivalités intersyndicales demeurent aussi profondes que jamais, surtout en matière de placement et de sécurité d'emploi. Cet article a été préparé en juin 1970 et février 1971.

La négociation sectorielle par décision de l'État: Le cas de la construction au Québec

Gérard Hébert

L'auteur dégage les principaux traits de la nouvelle Loi des relations de travail dans l'industrie de la construction au Québec : il n'y aura qu'une seule négociation et une seule convention collective, au niveau régional ou provincial. La loi vise à assurer plus d'ordre et plus d'unité dans une industrie déchirée par de nombreuses tensions ; l'expérience des négociations de 1969, et bien davantage celle de 1970, ne sont guère encourageantes : jamais décret n'a soulevé autant de difficultés ; et les rivalités intersyndicales demeurent aussi profondes que jamais, surtout en matière de placement et de sécurité d'emploi. Cet article a été préparé en juin 1970 et février 1971.

Les cas de négociation sectorielle par décision de l'État sont, dans le secteur privé de l'économie, très rares. Celui de la construction au Québec est peut-être unique.

La nature même de cette industrie lui confère des caractéristiques particulières. Aussi, diverses législations prévoient, à son sujet, des mesures propres, distinctes de celles qui s'appliquent à l'ensemble des autres industries. Ainsi, le Manitoba possède une Loi sur les salaires dans l'industrie de la construction, et la Loi sur les relations ouvrières de l'Ontario consacre un chapitre spécial à la construction. Sous cet as-

HEBERT, Gérard, S.J., professeur, Département de relations industrielles, Université de Montréal, Montréal.

pect, la loi du Québec, votée en décembre 1968, n'apparaît pas comme une exception¹. Ce qui la caractérise, c'est plutôt le degré d'intervention de l'État qu'elle contient, en vue d'imposer un régime de relations de travail très unifié.

D'un autre côté, on ne saurait dire que cette loi spéciale, connue sous le nom de bill 290, a introduit la négociation sectorielle. Celle-ci existait déjà depuis plus de trente ans. La nouvelle loi en a étendu la portée et l'a rendue obligatoire.

Le nouveau régime ne peut se comprendre sans référence à l'ancien. Dans une première partie, nous procéderons à cette comparaison, tant sous l'aspect légal qu'institutionnel. Nous tâcherons ensuite de dégager les objectifs de la nouvelle formule et ses principales implications, surtout par suite de l'intervention accrue de l'État. Enfin, dans une brève revue historique des faits, nous tenterons de cerner les problèmes fondamentaux qui entravent l'application d'une négociation sectorielle totale.

Régime légal et situation

En comparant l'ancien régime et le nouveau, nous verrons déjà se dégager certains objectifs et diverses implications, par suite des multiples subdivisions de cette industrie.

RÉGIME LÉGAL ANTÉRIEUR DOUBLE

Avant l'adoption du bill 290, l'industrie de la construction au Québec se trouvait régie par deux lois de relations de travail d'inspiration fort différente. Le Code du travail s'appliquait comme dans toutes les autres industries². Par contre, l'industrie elle-même s'était placée volontairement, dès 1934, sous le régime de l'extension juridique et des décrets³. Ce double cadre légal n'allait pas sans de sérieuses difficultés⁴.

Code du travail et accréditation — Le système général des relations de travail en Amérique du Nord, fondé sur l'accréditation des syndicats et

¹ Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction. Statuts du Québec, 1968, chapitre 45.

² Code du travail. Statuts refondus du Québec, 1964, chapitre 141.

³ Loi des décrets de convention collective. S.R.Q. 1964, ch. 143.

⁴ Sur le régime des relations de travail dans l'industrie de la construction au Québec, voir HÉBERT, Gérard, S.J., « L'extension juridique et les métiers de la construction au Québec », dans *Relations industrielles*, 18, 3 (juillet 1963), pp. 299-313 ; et H. CARL GOLDENBERG et JOHN H.G. CRISPO, *Les relations de travail dans l'industrie de la construction*, Ottawa, Association canadienne de la construction, 1969, pp. 273-281.

la négociation de conventions collectives au niveau de l'entreprise, a toujours présenté des difficultés d'application dans l'industrie de la construction. L'utilisation qu'en a faite l'industrie varie considérablement d'une province à l'autre et, aux États-Unis, d'un État à l'autre⁵. L'étude Goldenberg-Crispo recommandait, d'ailleurs, pour cette industrie, sinon un régime propre, du moins plusieurs adaptations au régime général⁶.

Au Québec, les parties ne se sont guère préoccupées de l'accréditation, si ce n'est au cours des dernières années avant l'adoption du bill 290. De fait, la Commission des relations de travail avait coutume de refuser les requêtes provenant de l'industrie de la construction, sauf peut-être celles qui avaient trait à certains métiers spécialisés, vu le caractère plus permanent de l'emploi dans ces cas. De 1966, environ, à 1968, les syndicats et les unions se sont mis à inonder la Commission de semblables demandes, vraisemblablement dans un double but⁷. L'accréditation peut, en effet, servir à la fois d'arme dans la lutte intersyndicale, pour déloger un rival simplement reconnu, et d'instrument de pression sur tel ou tel employeur en vue d'une convention collective particulière avec lui, qui servira ensuite de levier auprès des autres employeurs et, finalement de toute l'industrie.

Extension juridique et décrets — L'ensemble de l'industrie, toutefois, fonctionnait plutôt, de par son libre choix, sous le régime de l'extension juridique et des décrets. Le système, d'origine et d'inspiration européennes, prévoit que les parties contractantes à une convention collective peuvent obtenir du gouvernement l'adoption d'un décret, qui rend obligatoires, pour tous les employeurs et tous les employés de l'industrie, certaines clauses de la convention collective originelle, particulièrement les clauses monétaires et celles qui ont trait à l'apprentissage. Ce décret peut s'appliquer, comme la convention collective qui lui a donné naissance, à un territoire plus ou moins étendu et à un secteur plus ou moins grand de l'industrie, selon que la convention collective y a acquis une importance prépondérante. Les parties doivent ensuite former un comité paritaire et conjoint pour voir à l'application et à la surveillance du décret.

⁵ HÉBERT, Gérard, S.J., « L'extension juridique des conventions collectives dans l'industrie de la construction dans la province de Québec, 1934-1962 », Montréal, Université McGill, Thèse de doctorat, 1963, pp. 10-57.

⁶ GOLDENBERG, H. Carl et John H.G. CRISPO, *op. cit.*, pp. 367-377, 752-755.

⁷ En 1968, l'industrie de la construction a présenté plus de 200 requêtes en accréditation; en 1966 et en 1967, elle en avait formulé une centaine; les années précédentes, beaucoup moins. Québec, ministère du Travail, *Bulletin d'information, Le Journal du Travail et Québec/Travail, passim*. Pour 1968, ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, *Rapport annuel 1968-69*, p. 21.

L'industrie de la construction s'est prévaluée de ce genre de loi dès son adoption, en 1934. Le système a influencé profondément l'ensemble des relations patronales-ouvrières dans cette industrie, tout particulièrement le régime de négociation collective.

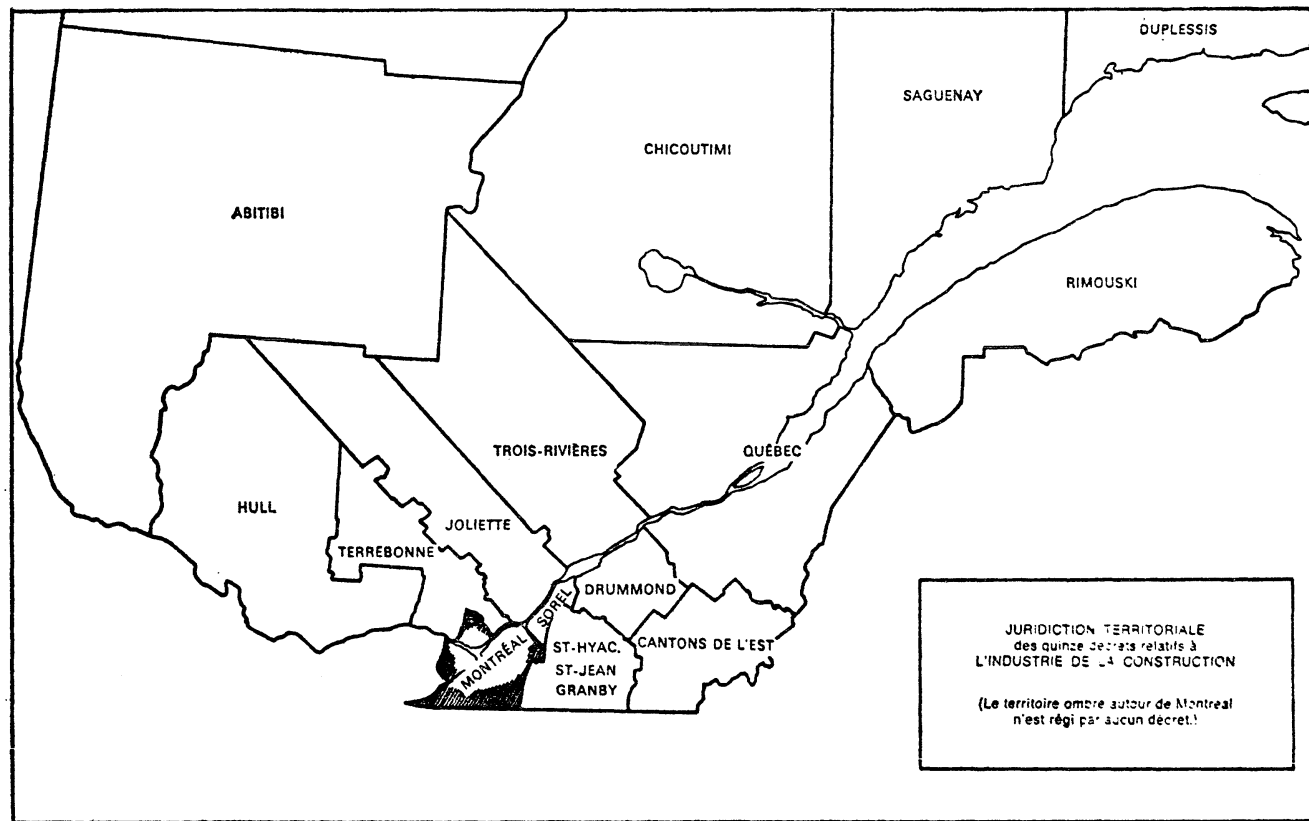
SITUATION ANTÉRIEURE DE LA NÉGOCIATION

Selon la nature des métiers, la négociation s'est orientée principalement en deux sens : une négociation régionale pour l'ensemble des métiers et une négociation provinciale pour certains métiers particuliers très spécialisés.

Négociation sectorielle régionale — Depuis nombre d'années, il existe une quinzaine de décrets régionaux qui régissent l'ensemble des métiers dans leurs territoires respectifs (voir la carte et le tableau ci-joints). La négociation s'y faisait conjointement pour l'ensemble des métiers de la construction, sauf les quelques exceptions que nous allons mentionner. En général, les employeurs étaient représentés par l'association patronale et les travailleurs par un ou plusieurs syndicats, selon l'importance des régions et l'histoire du syndicalisme dans ce secteur.

Décrets régissant l'industrie de la construction au Québec

	Situation antérieure	Bill 290 (décembre 1968)
Décrets régionaux	15 décrets généraux régionaux (voir la carte) Presque tous les métiers Négociation sectorielle volontaire Sections spéciales dans certains décrets régionaux Quelques métiers : plombiers, électr. ... Négociation séparée	15 décrets régionaux en attendant une révision des juridictions territoriales Tous les métiers Négociation sectorielle obligatoire, provinciale ou régionale 5 d. négociés en 1968 expirant en 1970 10 d. négociés en 1969 expirant en 1970
Décrets provinciaux	Lignes de transport d'électricité Lignes de distribution d'électricité Ascenseurs Acier de structure	Sections spéciales dans le chapitre I du décret (« Dispositions universelles ») : Lignes de transport d'électricité Lignes de distribution d'électricité Ascenseurs Acier de structure



Dans quelques régions, une convention collective pour les clauses non extensionnables s'ajoutait au décret ; elle s'appliquait aux seuls entrepreneurs membres de l'association patronale signataire. Cette partie de la convention, d'ailleurs, habituellement formée de clauses de sécurité syndicale, se négociait en même temps que la partie dont on voulait demander l'extension.

La négociation sectorielle s'est ainsi établie, selon les exigences du système de l'extension juridique et des décrets, par le libre choix des parties contractantes. Sans doute, l'attitude du gouvernement a joué un grand rôle, puisque celui-ci avait pleins pouvoirs non seulement pour accorder ou refuser l'extension, pour en déterminer les juridictions professionnelles et territoriales, mais même pour modifier, s'il le jugeait à propos, le contenu de la convention à extensionner. Il faut noter, cependant, que le ministre, en général, n'a fait usage de ce pouvoir discrétionnaire que dans la détermination des juridictions.

La cohésion interne de l'industrie n'a pas toujours été parfaite, loin de là ; mais, dans l'ensemble, la négociation sectorielle s'est maintenue. Quelques métiers, cependant, ont préféré faire bande à part. Les plombiers et les électriciens, en particulier, négociaient séparément, avec leurs propres employeurs, les conditions de travail qui devaient les régir. Leurs conventions respectaient, en général, les frontières géographiques des différents décrets. Ils n'obtenaient pas, non plus, sauf une ou deux exceptions, l'autorisation d'instituer leur propre comité paritaire ; le comité paritaire chargé de l'application du décret général voyait en même temps au respect des conditions de travail de ces métiers ; celles-ci constituaient simplement une section spéciale dans le décret régional.

Négociation provinciale — Quelques métiers encore plus spécialisés obtinrent cependant le privilège d'une situation particulière. Des groupes comme les travailleurs de l'acier de structure, ceux des ascenseurs, des lignes de transport et de distribution d'énergie électrique ne sauraient se rattacher à un marché local : les mêmes employeurs et les mêmes travailleurs se retrouvent à l'échelle de la province, sinon de tout le Canada. L'étendue de leur champ d'activité réclame pour eux des conditions de travail partout identiques. Après beaucoup d'hésitations et d'essais de formules différentes, ils obtinrent d'être régis chacun par un décret provincial. Celui-ci fut administré tantôt par le comité paritaire de Montréal, où se trouve le siège social de la plupart de ces entreprises, tantôt par les comités paritaires des régions où s'effectuaient les travaux en question. Chacun de ces comités paritaires, en effet, est toujours intéressé à la perception du prélèvement autorisé par la loi.

Dans bien des cas, d'ailleurs, la négociation des conventions collectives qui servent de base à ces différents décrets dépasse même les frontières de la province. On demande alors simplement l'extension juridique, pour la province, des conditions de travail déterminées à l'échelle nationale.

Négociation par chantier — On rencontre aussi quelques cas, très rares, d'accréditation et de négociation par chantier. Il s'agissait, en général, de constructions très considérables, qui devaient durer des mois, sinon des années, et pour lesquelles tous avaient intérêt à déterminer avec précision de bonnes conditions de travail, relativement élevées, d'autant plus qu'il fallait souvent, pour ces travaux, attirer en des endroits éloignés et déserts des travailleurs de partout, même des régions les plus favorisées. Tel fut le cas, par exemple, des barrages construits par l'Hydro-Québec ; celle-ci, d'ailleurs, fut soustraite à l'application de tout décret pour les constructions qu'elle effectuait elle-même directement⁸.

Voilà ce qu'était, à peu près, la structure de la négociation dans l'industrie de la construction au moment où s'amorcèrent les pourparlers en vue de l'adoption de la nouvelle loi.

RÉGIME LÉGAL ACTUEL UNIQUE

La première chose que le bill 290 voulait réaliser, c'était de placer les relations de travail dans l'industrie de la construction sous une seule loi, au lieu du double régime que nous avons décrit plus haut⁹. Il fallait, en particulier, à cette fin, en plus de soustraire l'industrie à toute autre loi, modifier profondément le régime de la reconnaissance syndicale.

Associations représentatives — Le concept d'association représentative remplace celui d'association accréditée. Bien que la notion d'association représentative ne soit explicitement définie nulle part, si ce n'est par référence aux cinq articles du chapitre III de la loi (art. 1, b), elle semble beaucoup plus large que celle d'association accréditée. Elle vise des organismes plus larges, les centrales, plutôt que les syndicats de la base ; comme dans le système européen, elle admet la pluralité syndicale à tous

⁸ Arrêté-en-conseil 2233-A du 12 décembre 1963. *Gazette officielle de Québec*, 95, 51 (22 décembre 1963), p. 5912. Arrêté-en-conseil 2270-B du 18 décembre 1963. *G.O.Q.*, 95, 52 (28 décembre 1963), p. 6056. Arrêté-en-conseil 703-B du 8 avril 1964. *G.O.Q.*, 96, 16 (18 avril 1964), p. 2253.

⁹ Sur le bill 290, voir MORIN, *Fernand*, « Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction », dans *Relations industrielles*, 24, 2 (avril 1969), pp. 422-431 ; Jean LEBON, « Le bill 290 et les relations de travail dans l'industrie de la construction », dans *Le Maître électricien*, 16, 3 (mars 1969), pp. 10-13 ; Gérard HÉBERT, S.J., « Le bill 290 à l'épreuve — Grève de la construction à Montréal ? », dans *Relations*, 337 (avril 1969), pp. 106-110.

les niveaux ; elle est aussi moins rigoureuse et moins exigeante sur la proportion des effectifs (de 5% à 20% selon les cas).

Le bill lui-même énumère deux associations syndicales et cinq associations patronales qu'il considère d'emblée, au point de départ, comme représentatives. Il s'agit, dans tous les cas, d'organismes d'envergure provinciale. Du côté patronal, c'est la Fédération de la construction du Québec (qui regroupe les associations locales de construction), les deux corporations des maîtres électriciens et des maîtres plombiers, ainsi que les associations des constructeurs d'habitations et des constructeurs de routes. Quant aux associations ouvrières, ce sont les centrales qui sont désignées, la Confédération des syndicats nationaux et la Fédération des travailleurs du Québec, « à l'égard des » organismes affiliés qui regroupent les divers syndiqués des métiers du bâtiment et de la construction (art. 5).

Pour que les associations ouvrières conservent leur caractère représentatif dans un territoire donné, leurs effectifs doivent représenter, globalement, dans cette région, vingt pour cent (20%) du nombre des salariés de l'industrie, faute de quoi le lieutenant-gouverneur en conseil remplacera le décret par une ordonnance dont les termes, limités aux questions pécuniaires, ne doivent pas être inférieurs à ceux du décret antérieur (art. 8). Si, à l'ouverture des négociations, l'une des associations ouvrières ou patronales ne groupe pas 5% des salariés ou des employeurs de sa catégorie, elle peut participer aux négociations, mais elle ne peut empêcher la conclusion d'une convention collective : elle n'a pas droit de veto (art. 11). Une nouvelle association, ouvrière ou patronale, qui voudrait se faire reconnaître comme représentative, dans tout le Québec ou dans une région déterminée, doit établir que ses effectifs représentent au moins 20% des salariés ou des employeurs en cause (art. 6).

Tous les certificats d'accréditation émis en faveur des syndicats de la construction avant l'adoption de la loi demeurent en vigueur, mais seulement jusqu'à l'expiration du décret en cause (art. 64) ou, dans le cas de l'Hydro-Québec, jusqu'à la fin des travaux en cours (art. 69). À partir de ce moment, aucun certificat accordé en vertu du Code du travail n'existera dans la construction. L'article 3 du bill 290 déclare explicitement :

Une association de salariés de l'industrie de la construction ne peut être accréditée en vertu des articles 20 à 39 du Code du travail, ni conclure une convention collective en vertu dudit code.

Un nouveau mode de reconnaissance syndicale, celui des associations représentatives, remplace celui de l'accréditation traditionnelle. Il semble avoir été conçu pour favoriser la plus vaste négociation sectorielle possible.

Extension juridique — Le bill 290 maintient le principe de l'extension juridique des conventions négociées par les associations représentatives. Les démarches à suivre demeurent sensiblement les mêmes (art. 14-20). Les comités paritaires conservent leur statut et leur responsabilité par rapport à l'application du décret. Pour ce qui est de leurs pouvoirs comme de la procédure relative à l'application de la loi, le bill 290 renvoie tout simplement aux articles appropriés de la Loi des décrets de convention collective (art. 32 et 49). Notons, cependant, qu'à la différence de la loi générale des décrets, le ministre ne possède plus de pouvoir discrétionnaire sur le contenu de la convention à extensionner : il peut accorder ou refuser l'extension, il ne peut pas en modifier les dispositions sans le consentement des parties ; s'il refuse l'extension, il doit également motiver sa décision (art. 16 et 18).

Le changement radical, en matière d'extension juridique, concerne le contenu des décrets. Ceux-ci contiendront des dispositions non seulement sur les conditions monétaires de travail et sur l'apprentissage, non seulement sur la sécurité sociale et la procédure de règlement des griefs, mais même sur la sécurité syndicale et le précompte des cotisations (art. 28). Ainsi, tous les travailleurs de l'industrie, indistinctement, seront tenus, selon les termes de la clause négociée, d'adhérer à un syndicat et de lui payer leur cotisation. Pareillement tous les employeurs seront régis par toute la convention devenue décret.

Tout cela entraîne des changements profonds dans la négociation elle-même.

FORME ACTUELLE DE LA NÉGOCIATION

La formule de reconnaissance des associations représentatives avait pour but, entre autres choses, de faciliter la négociation et la convention uniques pour toute l'industrie, au niveau régional ou provincial.

Négociation et convention uniques — Le texte de la loi dit explicitement que « les associations représentatives doivent commencer à négocier conjointement » (art. 9). L'article 13 insiste :

Toute convention collective conclue en vertu de la présente loi doit fixer les conditions de travail applicables à tous les métiers et emplois de l'industrie de la construction dans le territoire pour lequel cette convention est conclue ; une seule convention collective peut être conclue pour ce territoire à l'égard de ces métiers et emplois.

Une seule négociation, une seule convention. Le comité de négociation peut évidemment constituer des sous-comités pour faciliter et hâter les travaux ; l'entente ne peut, cependant, être conclue que par les représen-

tants des associations désignées. Ainsi, c'est toujours l'organisme provincial (à moins qu'il n'ait pas, dans telle région, les 5% requis) qui signe la convention pour toutes et chacune des régions concernées.

Dispositions particulières — Il faut noter que la loi prévoit aussi, toujours pour l'industrie de la construction, contrairement au Code du travail qui est muet sur ce point, l'obligation pour les parties représentatives de commencer à négocier 120 jours avant l'expiration du décret (art. 9). La demande de conciliation peut s'effectuer 60 jours après ; le ministre peut également, de son propre chef, nommer un conciliateur (art. 10).

Le changement majeur, dans les grandes étapes de la négociation, touche au droit de grève ou de lock-out. L'un et l'autre sont acquis à l'expiration même du décret, ou, s'il n'y a pas de décret, 120 jours après l'avis de négociation (art. 12). On espérait sans doute que cette disposition hâterait la conclusion d'une convention collective avant l'échéance du décret ou, tout au moins, très peu de temps après.

Tels sont, brièvement décrits, les principaux points du bill 290 en ce qui concerne la négociation sectorielle et les conditions qui s'y rattachent. Abordons-en l'analyse, d'abord par l'étude des objectifs et des implications du bill, puis de ses chances de succès, à la lumière de son expérience encore toute récente.

Objectifs et implications

Nous avons rappelé, déjà, au cours de la section précédente, certains objectifs du bill. Il faut maintenant nous y arrêter plus longuement, pour les approfondir et en souligner les implications principales.

OBJECTIFS

Les objectifs poursuivis par le bill 290 se rattachent, fondamentalement, aux problèmes difficiles que posent les relations de travail dans une industrie aussi complexe que la construction. On retrouve, en effet, dans cette industrie, de sérieux conflits et de graves tensions qui proviennent de sa propre structure ; c'est à quelques-uns d'entre eux que le bill s'attaque.

Conflits et tensions — Si l'industrie de la construction possède une indéniable identité et si son progrès requiert, de toute évidence, une solide unité d'action, elle n'en contient pas moins des sources de division dont la force et la profondeur ne cessent d'inquiéter les intéressés. Sa

complexité et son caractère essentiellement mobile la soumettent à des forces de division terriblement puissantes.

La grande variété des métiers qui concourent à la réalisation de l'œuvre finale entraîne d'innombrables conflits de juridiction, qui ne se résolvent d'habitude qu'à grand-peine. Rivalités et ambitions s'y mêlant, la tendance demeure à une négociation multiple, fractionnée autant de fois qu'il y a de métiers différents identifiables. La situation générale en Amérique du Nord, différente de celle du Québec, en témoigne abondamment.

À ces tensions inter-métiers s'ajoutent des affrontements inter-régionaux, sous toutes sortes de formes. Bien que l'industrie en général soit, de sa nature, régionale — du moins pour la plupart des travaux — quelques métiers et certains types de construction exigent une main-d'œuvre dont le marché est facilement provincial ou même national. Ce chevauchement du marché du travail à des niveaux différents entraîne diverses conséquences. Comme les grands travaux exigent à la fois une main-d'œuvre qualifiée et expérimentée et une main-d'œuvre régulière, les disparités régionales de salaires risquent de prendre une acuité dangereuse dans l'esprit des travailleurs qui œuvrent côte à côte.

Plus profondément peut-être encore que ce problème des conditions de travail, celui de l'emploi lui-même risque d'engendrer d'âpres conflits. L'emploi constitue, en effet, le plus grand bien, souvent la seule richesse du travailleur. L'ouvrier de la construction a conscience d'avoir un droit de propriété sur la construction nouvelle dans son patelin : c'est son gagne-pain. Si des travailleurs d'en dehors viennent lui « voler », comme il dit, son emploi, il se battra pour le garder ou pour le recouvrer. La venue quelque part d'une compagnie de construction, avec une main-d'œuvre amenée d'ailleurs, crée ainsi, presque fatalement, de graves conflits, souvent ponctués de violence. C'est le problème qu'engendrent les conventions collectives superposées, locales, régionales et nationales, chaque fois que la convention de niveau supérieur contient une clause d'atelier fermé qui accorde à des travailleurs étrangers une priorité d'emploi, justifiée ou non, par rapport aux travailleurs de l'endroit.

Au Québec, le problème se complique de rivalités intersyndicales. Si, dans la région de Montréal, les unions internationales regroupent la majorité des travailleurs de la construction, les syndicats de la C.S.N. possèdent une très forte prépondérance dans le reste de la province. Comme les grandes compagnies de construction ont souvent des ententes d'atelier fermé avec les unions américaines, les travaux qu'elles exécutent en province peuvent difficilement ne pas provoquer de sérieux affrontements.

Autres difficultés — À ces problèmes fondamentaux de tensions inter-métiers, inter-régions et inter-syndicats, l'ancien système ajoutait d'autres difficultés, qui envenimaient souvent les conflits fondamentaux. La dualité du régime légal, dont nous avons parlé déjà, constituait l'une des principales. Il fallait en particulier résoudre le problème des accréditations, qui servaient tout autant à alimenter les luttes intersyndicales qu'à menacer le régime d'extension juridique lui-même.

Celui-ci, de son côté, créait un problème d'un autre genre. Le système, relativement bien rodé, du moins dans son application, assurait aux travailleurs de bonnes conditions de travail, que ceux-ci attribuaient volontiers au gouvernement et aux comités paritaires plutôt qu'à leurs associations respectives. Depuis longtemps, les associations syndicales menaçaient de faire tomber un régime qui compromettait leur existence même, en laissant croire à leurs membres que leur protection venait d'ailleurs. Mais, comme le régime se maintenait, malgré tout, les réflexions s'orientèrent dans une autre direction : puisque tous les salariés de l'industrie bénéficiaient des avantages du système, et donc de l'activité syndicale que celui-ci suppose, il n'était que juste que tous y participent. C'est ainsi que l'on mit de l'avant la possibilité d'étendre, par voie de décret, l'ensemble de la convention collective, y compris les clauses de sécurité syndicale.

On pouvait en dire autant, *mutatis mutandis*, des employeurs qui se défilaient de leurs obligations, soit par défaut soit par excès, en ne participant pas à la vie des associations patronales, ou en concédant individuellement certaines demandes syndicales que les autres employeurs avaient décidé de refuser.

Enfin, on cherchait des solutions à divers problèmes d'envergure provinciale que l'autonomie de chacun des décrets et des comités paritaires permettait difficilement de résoudre. Parmi ces questions, mentionnons les cartes de compétence, régionales ou provinciales, les exigences de qualification, l'uniformisation des définitions de métiers ainsi que de la juridiction professionnelle et industrielle, les conditions d'échange et de transfert entre les divers systèmes de sécurité sociale, etc.

Recherche d'une formule — S'il peut être relativement facile de résoudre les dernières difficultés que nous venons d'énumérer, il n'en va pas de même pour les conflits et les tensions fondamentales mentionnés plus haut. Les forces de cohésion et de division s'y affrontent sans cesse, créant un véritable dilemme. L'avenir et le progrès de l'industrie — et donc l'intérêt même de tous ceux qui y travaillent — exigent une planification et une action fortement unifiées, alors que les intérêts immédiats des multiples

parties s'accommodent beaucoup mieux de structures indépendantes et d'une action morcelée.

Le tout bien pesé, diverses études, dont celle de Goldenberg et Crispo ¹⁰, recommandent finalement d'opter pour une action unifiée et de tendre vers une négociation territoriale à l'échelle de l'industrie. Les parties elles-mêmes, quand elles veulent considérer leurs intérêts à long terme plutôt qu'à court terme, reconnaissent le bien-fondé de cette option.

L'industrie de la construction au Québec avait déjà, par suite de la Loi des décrets de convention collective, fait un grand pas, depuis longtemps, vers une centralisation de la négociation collective. Le bill 290 a voulu aller plus loin dans le même sens.

OPTION

À cause des avantages certains d'une formule de forte centralisation, par crainte peut-être des forces de division terriblement puissantes, le législateur a vigoureusement accentué, dans le bill 290, tous les facteurs d'unification.

Système fortement centralisé — C'est ainsi qu'il n'a désigné, comme associations représentatives, ni les syndicats locaux, ni les conseils régionaux, ni même les fédérations ou conseils provinciaux, mais bien les centrales syndicales elles-mêmes, tout comme les associations patronales provinciales ou leur fédération. Même si, dans la pratique, la négociation peut se faire par l'intermédiaire de tel représentant qui connaît mieux tel métier ou telle région, ce sont toujours les centrales et les associations provinciales qui doivent signer même les conventions régionales, afin d'être bien sûrs que les intérêts locaux ne battront pas en brèche la poursuite des objectifs généraux du bill lui-même.

C'est dans le même sens qu'il ne peut y avoir, comme nous l'avons dit, qu'une seule convention collective ; celle-ci pourra comporter des sections, mais ce ne seront toujours que des sections d'une même convention. On voit immédiatement les problèmes que peuvent poser, dans ce cadre, les conventions dites nationales. Légalement, le bill les exclut ; à moins d'être incorporées dans la convention unique, elles sont illégales.

Pour atteindre ces buts, le législateur devait nécessairement s'engager dans une réglementation de plus en plus poussée.

¹⁰ GOLDENBERG, H. Carl et John H.G. CRISPO, *op. cit.*, pp. 757-758.

Réglementation poussée — Pour triompher des forces de division toujours présentes, la loi doit réglementer — et restreindre plus ou moins la liberté sur chacun de ces sujets — tout ce qui concerne la reconnaissance des associations ouvrières et patronales, le processus de la négociation et même, jusqu'à un certain point, le contenu de la convention collective.

Le régime, cependant, ouvre des possibilités inattendues, voire inespérées peut-être. Il permet, par exemple, d'envisager certaines formules de sécurité d'emploi qu'un système moins centralisé a toujours rendues impossibles. On pourrait même y rattacher diverses formes d'ancienneté, dans l'entreprise ou dans l'industrie. Il facilitera enfin, c'est trop clair, l'établissement d'une certaine parité de salaires et de conditions de travail, si, pour des motifs d'ordre économique ou social, on veut s'orienter en ce sens.

IMPLICATIONS FONDAMENTALES

Mais revenons aux implications fondamentales. Si l'État décide d'imposer une négociation sectorielle à un secteur privé de l'économie, il faut en même temps qu'il impose diverses contraintes, tout particulièrement dans le domaine de la reconnaissance syndicale : l'une ne va pas sans les autres.

Désignation des associations représentatives — Le degré de centralisation que la nouvelle loi voulait introduire, tout autant que le minimum d'ordre qu'elle voulait assurer, exigeait le remplacement des accréditations régulières, sur une base volontaire et parcellaire, par un système de reconnaissance plus étendu et plus stable. Dans cette perspective, on a créé le système des associations représentatives que nous avons décrit plus haut. Il comporte une intervention de l'État et une réglementation beaucoup plus poussée que l'accréditation régulière sous le régime du Code du travail.

La désignation explicite dans la loi, jointe aux clauses de sécurité syndicale désormais extensionnables, confère aux organismes en cause une force considérable, avec un caractère officiel qu'on ne retrouve, semble-t-il, dans aucune autre branche du secteur privé de l'économie. Trois autres exemples viennent à l'esprit, mais ils appartiennent tous au secteur public : le Syndicat des fonctionnaires, reconnu par la Loi de la fonction publique (1965), la Corporation des enseignants du Québec, explicitement nommée dans le bill 25 (1967) et les syndicats de cadres de l'Hydro-Québec et de la Ville de Montréal accrédités par le bill 36 en 1970. Ces quelques cas soulèvent la question suivante : irions-nous vers une sorte de syndicalisme officiel, sinon d'État ? De toute manière, les syndicats en cause revêtent un certain caractère public beaucoup plus prononcé qu'auparavant : ils

acquièrent, par suite de la loi et des décrets subséquents, des pouvoirs et des responsabilités qui dépassent d'emblée ceux des organismes strictement privés. On s'éloigne ici du syndicalisme nord-américain pour se rapprocher davantage de certaines formules européennes.

L'analogie peut d'ailleurs se poursuivre sous un autre aspect. La loi ne désigne pas les syndicats locaux, les unions, fédérations ou conseils régionaux ou provinciaux, elle accorde ses pouvoirs aux centrales syndicales. Il s'agit là d'une nouvelle contrainte, dans la logique des exigences d'une centralisation poussée, mais qui ne manquera pas de créer bien des difficultés. Plusieurs se sont déjà manifestées. Étant donné la puissance économique et la cohésion interne des unions américaines du bâtiment et de la construction, il est difficile de penser que l'article 5 du bill 290 — qui limite à la F.T.Q. le droit de signer les conventions collectives — n'a pas créé des remous aux sièges sociaux de ces diverses unions, ainsi qu'auprès du Conseil des unions du bâtiment de la F.A.T.-C.O.I. à Washington. On aurait pu croire, à première vue, que le même article poserait moins de problèmes aux syndicats de la C.S.N. ; le récent conflit entre le Syndicat de la construction de Montréal et la Fédération nationale des syndicats du bâtiment pourrait éventuellement prouver le contraire, s'il entraînait la désaffiliation définitive dudit syndicat ; il n'est pas facile de prévoir quelle serait alors la situation de chacune des parties en présence.

Jusqu'à quel point le concept d'association représentative et la désignation d'organismes provinciaux par le gouvernement sont-ils compatibles avec le libre exercice du droit d'association ? Les articles 6 et 7 de la loi prévoient qu'une nouvelle association peut demander d'être reconnue comme représentative, dans un territoire, entre le 180^e et le 140^e jour précédant la date d'expiration du décret. Mais, en pratique, tout particulièrement avec l'extension des clauses de sécurité syndicale et du précompte de la cotisation syndicale, quel nouvel organisme pourra jamais, à moins de circonstances exceptionnelles, recruter les 20% de salariés nécessaires à sa reconnaissance ? Si les travailleurs ne sont pas satisfaits de l'organisme qui les représente, ils auront beaucoup plus d'aise à changer leurs représentants qu'à changer d'association. Mais même là, quelle influence les travailleurs d'une industrie particulière ont-ils sur le choix des dirigeants d'une centrale ; car c'est bien la centrale qui constitue l'association représentative par décision de l'État.

Dans ce cadre rigide, avec des associations ouvrières quasi officielles, il ne faudra pas se surprendre si la réglementation gouvernementale se fait de plus en plus intense et omniprésente, même dans la vie interne des syndicats. Ceux-ci ne sont plus vraiment des organismes privés.

Une réglementation comparable pour les employeurs et les associations patronales s'imposait également, jusqu'à un certain point. En dehors des articles qui traitent de la représentativité des associations patronales, la loi n'en parle guère autrement que pour reprendre le principe déjà formulé dans le Code du travail que la convention collective d'une telle association « lie tous les employeurs membres de cette association » (art. 13). Pourtant, le premier décret adopté sous la nouvelle loi, au cours de l'année 1969, contient une clause qui institue une sorte de sécurité patronale comparable à la sécurité syndicale. L'article 4.04 précise en effet ce qui suit ¹¹ :

Tout employeur professionnel est tenu d'appartenir ou de payer la cotisation à l'une ou plusieurs des cinq associations patronales représentatives mentionnées à l'article 5 de la Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction, selon le ou les champs d'activité exercés par l'entrepreneur, le tout devant être déterminé par lesdites associations patronales.

La contrainte ne comporte pas que des inconvénients. Elle permettra de structurer davantage les groupes patronaux et peut-être de réduire le nombre de cas où des employeurs marginaux risquent de ruiner, par leur action individuelle, des politiques bien arrêtées de l'association et de la majorité des entrepreneurs en cause. Des études poursuivies ailleurs ont déjà recommandé une structure obligatoire analogue ¹².

L'adoption d'une négociation sectorielle moins complète n'impliquerait peut-être pas nécessairement tous les éléments relevés jusqu'ici. Par contre, une centralisation aussi poussée que celle que vise le bill 290 réclame une très forte intervention de l'État ; autrement, la négociation centralisée ne survivrait pas aux forces de division à l'œuvre dans l'industrie.

Processus de négociation — Point n'est besoin d'insister sur les contraintes qu'entraînera le bill par rapport aux structures de négociation. L'obligation de « négocier conjointement » (art. 9) et de conclure « une seule convention collective » (art. 13) ne laisse guère de choix quant aux structures générales à adopter. Bien des modalités demeurent possibles, mais elles doivent rester dans le cadre d'une négociation unique, en principe et en fait.

Là où l'intervention de l'État entraîne les plus grands risques, c'est peut-être dans le déroulement même des négociations. Dans la mesure où l'on adoptera la négociation provinciale — et c'est déjà fait — l'enjeu de

¹¹ G.O.Q., 101, 43-A (27 octobre 1969), p. 5605.

¹² ARTHURS, H.W. et John H.G. CRISPO, « Le contrepoids du pouvoir patronal », dans H. Carl GOLDENBERG et John H.G. CRISPO, *op. cit.*, pp. 429-475.

certaines clauses deviendra tellement considérable que le gouvernement voudra assister aux délibérations, à tout le moins à titre d'observateur. (Le droit de nommer de lui-même un conciliateur lui donne une porte d'entrée.) Les parties pourront d'ailleurs difficilement s'objecter à une telle présence. La nécessité pour elles d'obtenir de lui le décret d'extension, l'obligation de recourir à ses services dans bien des circonstances, font que sa présence aux séances de discussion ne peut que faciliter les choses. Par contre, de la présence à l'intervention directe, la marge est souvent bien faible. Par exemple, on peut croire que le gouvernement aimera donner son avis sur les pourcentages d'augmentation de salaires, surtout lorsque la parité provinciale sera réalisée. Sans oublier qu'il est lui-même un gros client de l'industrie.

Nous avons, par là, anticipé, en quelque sorte, sur le point suivant. En effet, la réglementation qu'implique le bill 290 risque d'atteindre jusqu'au contenu même de la négociation. Sans dire quoi y mettre, le bill détermine, avec beaucoup de précisions, quelles clauses peuvent et doivent être incluses dans la convention collective et le décret.

Clauses du décret — À la différence de la loi générale des décrets, qui énumère, d'une façon limitative, les clauses susceptibles de recevoir l'extension juridique, le bill 290 distingue celles que le décret peut contenir et celles qu'il doit contenir. La liste en est d'ailleurs fort longue (art. 28-29).

Pour réaliser les objectifs qu'il poursuivait, le législateur devait obliger les parties à inclure certaines clauses dans les divers décrets de la construction. L'extension des clauses monétaires allait de soi. (Ces clauses peuvent devenir aussi un excellent instrument de planification économique.) Les décrets doivent inclure également une clause de sécurité sociale. La Commission consultative établie par le bill se voit confier, entre autres fonctions, celle de recommander au ministre ce qui lui paraîtra opportun en vue d'uniformiser les régimes existants de sécurité sociale, pour établir finalement un régime complémentaire unique à l'échelle de la province (art. 47, c).

L'obligation d'inclure une clause de sécurité syndicale (dont le contenu demeure sujet à négociation) comporte des implications beaucoup plus sérieuses, du moins par rapport aux structures économiques de notre société. Il n'est pas sans intérêt de noter que, dans sa première lecture, le bill prenait une position diamétralement opposée ; un article stipulait que « les clauses de sécurité syndicale ne sont pas susceptibles d'extension juridique » (art. 47, 1^{re} lecture du bill). Les discussions ultérieures, spécialement au cours des sessions du comité parlementaire, amenèrent le

législateur à reviser complètement son attitude. L'article en question se limite maintenant à garantir la liberté du choix (art. 45) :

Toute clause de sécurité syndicale ayant pour effet de priver un salarié du droit d'appartenir à l'association de salariés représentative de son choix est interdite.

En pratique, le travailleur a le choix entre l'union ou le syndicat de son métier, affiliés l'un à la F.T.Q., l'autre à la C.S.N., si les deux existent dans son métier et dans sa région. Autrement, il doit s'affilier au syndicat en place. En effet, comme il fallait s'y attendre, dès la première négociation, en 1969, les parties ont inclus dans la convention, subséquemment étendue par décret, une clause d'atelier syndical parfait (art. 4.01)¹³. Le bill 290 a donc établi, à toutes fins pratiques, l'obligation pour les travailleurs de la construction d'adhérer à un syndicat.

Tout un chapitre de la loi, composé d'une douzaine d'articles, vise à assurer la liberté syndicale. L'article 33 affirme, au départ, que « tout salarié a droit d'appartenir à une association de salariés de son choix... (et qu')il peut cependant, entre le 180^e et le 140^e jour précédant la date d'expiration du décret ou de la convention collective, retirer son adhésion ». La formule paraît ambiguë et a suscité des discussions devant le comité parlementaire¹⁴. Si le nouveau décret maintient l'obligation d'adhérer au syndicat, il semble bien que le travailleur devra le faire ; ce que la loi veut assurer, c'est la possibilité de changer d'adhésion, vers la fin de l'existence d'un décret, afin de permettre à une nouvelle association de recruter les effectifs requis pour être reconnue comme représentative.

Le décret doit aussi comporter une clause sur le règlement des griefs et l'exercice des recours contre les mesures disciplinaires de l'employeur (art. 28). En théorie, de telles clauses pouvaient se négocier, même avant le bill 290, du moins dans la convention collective ; en pratique, toutefois, à cause de la brièveté des chantiers et du roulement considérable de la main-d'œuvre, on n'en rencontrait guère.

La loi prévoit enfin que le décret pourra contenir d'autres clauses, dont quelques-unes constitueraient d'intéressantes innovations. La négociation centralisée et l'uniformisation de la convention collective permettront peut-être d'imaginer un régime d'ancienneté qui puisse s'appliquer à l'industrie de la construction. La même chose vaut pour les mouvements

¹³ G.O.Q., 101, 43-A (27 octobre 1969), p. 5604.

¹⁴ Québec, *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, troisième session, 28^e Législature. Comité spécial : Bill 290 – Loi des relations du travail dans l'industrie de la construction. Les 11, 12 et 13 décembre 1968, pp. 369-373 et 383.

de main-d'œuvre, les travaux par roulement et autres points particuliers. La réglementation n'a pas que des inconvénients ; elle possède aussi ses avantages.

Application et problèmes

Il nous reste à considérer, sur la base de la courte expérience du bill 290, jusqu'à quel point il pourra résoudre quelques-uns des problèmes de fond de l'industrie, comment il pourra, en particulier, atténuer certaines tensions fondamentales qu'on y rencontre. L'analyse revêtira la forme d'une revue historique des événements, dont on ne retiendra que les plus significatifs par rapport au sujet.

PRÉPARATION DU BILL (1967-1968)

On pourrait retracer très loin les antécédents du bill 290. Depuis longtemps, les associations patronales et syndicales réclamaient, chacune pour ses propres raisons, une clarification et (ou) une revision des politiques d'accréditation syndicale et des rapports entre convention collective et décret. Dans leurs mémoires, réguliers et spéciaux, au gouvernement, les syndicats s'en prenaient tout particulièrement à l'inertie de la Commission des relations de travail et à son retard à définir un nouveau type d'accréditation pour l'industrie de la construction, comme le prévoyait l'article 27 du Code du travail. De leur côté, les employeurs voulaient faire clarifier, face aux associations ouvrières, le problème de la double convention ; les associations patronales voulaient également introduire de l'ordre dans leurs propres rangs, tout spécialement au moyen de l'imposition d'une licence pour tout entrepreneur, général ou spécialisé.

Comité d'étude — À l'été de 1967, le ministère du Travail met sur pied un comité d'étude sur l'industrie de la construction. Le comité poursuit d'abord ses travaux séparément, côté patronal et côté syndical, sous l'égide des représentants du ministère. Une première réunion plénière se tient le 8 avril suivant. Le 5 septembre 1968, le ministère soumet un projet relativement précis, que les parties commenteront ensuite longuement et en détail ¹⁵.

Une étude des divers documents soumis alors par le gouvernement et les parties concernées manifeste à la fois une remarquable communauté de vue sur un grand nombre de points et des divergences irréconciliables

¹⁵ Québec, ministère du Travail, « Bill 290 – Loi des relations de travail dans l'industrie de la construction ». Dossier constitué de divers documents et coupures de journaux (juillet 1967-décembre 1968). Photocopie, 1968.

sur d'autres, là où des intérêts primordiaux sont en jeu. Tous paraissent d'accord pour remplacer le régime des accréditations par un nouveau, mieux adapté à l'industrie, d'accord également pour uniformiser les définitions de métiers, les règles d'apprentissage et les juridictions professionnelles, d'accord enfin pour réduire les conflits inter-syndicaux et même pour garantir aux travailleurs une véritable liberté syndicale. Ce point, toutefois, soulève les difficultés les plus profondes : on veut bien garantir à tous la liberté syndicale, mais on n'est pas prêt, pour sauver le principe, à risquer de perdre les secteurs que l'on considère comme siens. Tout spécialement, les groupes qui possèdent déjà un système solidement établi de bureaux de placement syndicaux ne veulent pas en céder quoi que ce soit, alors que les autres souhaitent évidemment l'établissement d'un régime qui facilite leur propre recrutement. Le problème des bureaux de placement syndicaux et l'emprise que ceux-ci confèrent sur les emplois disponibles vont constituer la pierre d'achoppement de toutes les discussions et négociations avant et après l'adoption du bill.

Climat de grève et de violence — Entre-temps, sur le plan des relations ouvrières courantes, la situation présente une succession de périodes calmes et agitées, de déclarations d'unité syndicale et de luttes farouches et violentes.

Même si les principaux décrets, ceux de Montréal, de Québec et des Cantons de l'Est, avaient été négociés au cours de l'année 1966, des affrontements violents s'étaient produits en 1967. On se rappelle les scènes malheureuses de Sorel et de Gentilly. À l'été de 1968, un problème analogue, survenu à Baie-Comeau, retint fortement l'attention du public. Les unions de la F.T.Q. soutinrent que les décisions de la C.R.T. favorisaient les syndicats de la C.S.N. Tout en poursuivant les rencontres du comité d'étude, les dirigeants de la F.T.Q. rassemblaient les travailleurs, particulièrement à Montréal, le 6 septembre 1968, pour manifester contre la C.R.T. et contre la C.S.N. De son côté, la C.S.N. menait sa propre campagne.

Ce climat avait un double effet. Il creusait davantage le fossé entre les deux centrales (qu'on retrouvait également en conflit au comité conjoint de Montréal), mais il pressait aussi le comité d'étude et le gouvernement de trouver une solution au problème ; tous souhaitaient un peu plus de stabilité et une certaine paix. Quant aux employeurs, qui avaient eux-mêmes leurs propres difficultés et leurs points de vue divergents, ils prenaient, devant ces luttes syndicales, de préférence une attitude d'attente passive, quand ils ne cherchaient pas franchement à en profiter.

C'est dans cette situation, marquée par une alternance de luttes et de désir de collaboration, que le ministre du Travail présenta le bill 290, en fin de session, le 9 décembre 1968.

Bill 290 et comité parlementaire — À la présentation du bill, les parties intéressées réclamèrent du ministre de nombreuses corrections. Le bill fut référé à un comité parlementaire spécial, qui siégea durant trois jours, les 11, 12 et 13 décembre. Les articles qui firent difficulté correspondent aux conflits de base de l'industrie.

Le texte de la première lecture du bill contenait un article qui se lisait ainsi (art. 40, 1^{re} lecture du bill) :

Toute entente entre une association de salariés et un employeur aux fins d'utiliser exclusivement les services de cette association ou du bureau de placement de cette association est interdite.

L'article souleva tant de protestations au comité parlementaire que le ministre décida de le supprimer¹⁶. Comme le problème demeure quand même au cœur des luttes intersyndicales que le bill se proposait d'amoindrir sinon de supprimer, on l'inscrivit parmi les sujets que la commission consultative mixte, instituée par l'article 47 du bill, devait étudier et sur lesquels elle devait faire rapport au ministre. Ainsi, les parties n'ayant pu s'entendre sur ce sujet crucial, le gouvernement renvoyait le tout à une commission pour étude ultérieure. On retrouvera le même phénomène plus d'une fois au cours des années suivantes.

D'autres points, comme le mandat de la commission consultative mixte et les dispositions transitoires en vue de l'entrée en vigueur du nouveau régime, retinrent l'attention du comité parlementaire plus longtemps que des articles apparemment plus fondamentaux, comme ceux du début de la loi¹⁷. On aura sans doute noté que, dans tous ces cas, se trouvaient impliqués des droits acquis que personne ne veut perdre. Si tous étaient d'accord pour demander une loi qui assure à l'industrie plus d'unité et d'efficacité, personne ne voulait sacrifier, à cette fin, ses propres avantages : les forces de division réapparaissaient, toujours vigoureuses.

PREMIÈRES NÉGOCIATIONS (1969)

L'une des dispositions transitoires de la loi prévoyait que les décrets adoptés au cours des derniers mois avant la sanction du bill demeurerait en vigueur jusqu'à la date prévue pour leur expiration, ou au plus tard

¹⁶ Québec, *Débats de l'Assemblée législative du Québec*, loc. cit., pp. 374-382.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 384-389, 395-413.

jusqu'au 1^{er} avril 1970 (art. 68). Cinq décrets régionaux se trouvaient dans ce cas, ceux de Chicoutimi, de Saguenay et de Duplessis sur la Côte Nord, de Drummond et des Cantons de l'Est¹⁸. Pour les dix autres décrets régionaux, qui expiraient entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi et le 30 avril 1969, un article stipulait que les parties représentatives devaient entamer des négociations dès le 1^{er} janvier 1969 (art. 65).

De dix tables à une seule — La négociation débuta normalement, dans chacune des dix régions. Les associations réputées représentatives délèguèrent leurs représentants là où elles jugèrent que leurs intérêts le réclamaient. Ainsi, la C.S.N. envoya des représentants dans toutes les régions, alors que la F.T.Q. n'était représentée que dans les principales. La représentation patronale était aussi inégale.

La C.S.N. fit sa campagne de publicité autour d'un thème très rentable dans l'opinion publique, mais très difficile d'application dans une industrie comme la construction, celui de la sécurité d'emploi. Elle adopta le slogan : « La sécurité d'emploi par les bureaux de placement conjoints (C.S.N.-F.T.Q.) ». Or, le bill 290 interdisait toute clause de cette nature, tant que le gouvernement n'aurait pas, à la suite des recommandations de la commission mixte, édicté de règlements à ce sujet (art. 62).

La table de négociation de Montréal constituait le point critique de toutes les négociations dans la province ; c'est là que toutes les parties concentrèrent leurs efforts. Les demandes syndicales, rédigées séparément par les deux centrales, ne furent déposées que le 3 mars. Très tôt, cependant, à cause de la position irréductible de la C.S.N. sur la question des bureaux de placement conjoints et, en même temps, des stipulations de l'article 62 de la loi, on se trouva dans une impasse. Le ministre nomma un conciliateur, le 13 mars. Celui-ci obtint l'entente suivante. La commission mixte reprendrait ses travaux sur la sécurité d'emploi et les bureaux de placement, et elle aurait jusqu'au 15 avril pour faire rapport ; pendant ce temps, les négociations se poursuivraient, mais sur d'autres points ; les décrets qui échéaient le 31 mars ou le 1^{er} avril seraient prolongés d'un mois ; enfin, tous les termes de cette entente provisoire s'appliqueraient non seulement à Montréal mais à toute la province. De ce fait, le débat se trouvait porté sur le plan provincial. Les tables régionales cessèrent de fonctionner.

¹⁸ Chicoutimi : arrêté-en-conseil 3358, *Gazette officielle de Québec*, 100, 45 (9 novembre 1968), p. 5986. Saguenay : arrêté-en-conseil 3410, *G.O.Q.*, 100, 46 (16 novembre 1968), p. 6157. Cantons de l'Est : arrêté-en-conseil 4015, *G.O.Q.*, 100, 52 (28 décembre 1968), p. 6962. Duplessis : arrêté-en-conseil 4016, *G.O.Q.*, 101, 2 (11 janvier 1969), p. 124.

À la commission mixte, on ne réussit pas à s'entendre, et le problème des bureaux de placement revint sur la table de négociation de Montréal. Le 14 avril, la C.S.N. et la F.T.Q. déclarèrent qu'elles faisaient front commun sur la sécurité d'emploi par les bureaux de placement syndicaux ; elles acceptaient de donner à la commission mixte un délai ultérieur, jusqu'au 30 novembre 1969, après quoi, faute d'entente, le problème serait remis à un arbitre, qui aurait pour mission de déterminer le fonctionnement et la réglementation de ce système de placement ¹⁹. Les employeurs hésitaient à accepter une telle formule : elle leur enlevait, sauf par rapport à leurs employés réguliers pour lesquels une exception était prévue, pratiquement tout contrôle sur le choix de leur main-d'œuvre. Le 25 avril, un médiateur extraordinaire fut nommé. Son intervention aboutit à un règlement partiel.

Ententes successives — Le 30 avril, les associations patronales présentèrent une proposition qui touchait deux points très importants. Par rapport à la sécurité d'emploi, les bureaux de placement syndicaux actuels continueraient d'exister, la commission mixte poursuivrait son travail et, à défaut d'unanimité, un arbitre présenterait ses propres recommandations, selon un mandat, toutefois, qui comporterait certaines restrictions. L'offre patronale contenait, en même temps, des augmentations de salaires qui entreraient en vigueur dès la signature de l'entente, sans même attendre l'adoption du décret ²⁰.

La C.S.N. rejeta l'offre, disant qu'elle ne signerait aucun accord à moins que celui-ci ne contienne un engagement définitif sur les bureaux de placement syndicaux obligatoires. La F.T.Q. brisa le front commun du 14 avril et signa l'entente, qui devait s'appliquer du moins dans la région de Montréal ²¹. On peut douter de la légalité de cet accord, puisque l'une des parties représentatives refusait de le signer. En pratique, il permit d'éviter la grève dans Montréal. Elle éclata cependant à Québec et dans les régions de Rimouski et de la Gaspésie ; elle se prolongea jusqu'au milieu de juillet et fut marquée de nombreux actes de violence, surtout à Québec.

¹⁹ « Conférence de presse conjointe de la FTQ et de la CSN sur la sécurité d'emploi des travailleurs de la construction par les bureaux de placement syndicaux », 14 avril 1969, 5 p. Suivi de « Entente FTQ-CSN », 4 p.

²⁰ La Fédération de la Construction du Québec, La Corporation des Maîtres Électriciens du Québec, La Corporation des Maîtres Mécaniciens en Tuyauterie du Québec, L'Association Provinciale des Constructeurs d'Habitations du Québec, L'Association des Constructeurs de Routes et Grands Travaux du Québec, « Position patronale finale », 30 avril 1969, 7 p.

²¹ « Mémoire d'entente signé le 30 avril 1969 », 1 p.

L'existence des comités paritaires était mise en cause. En effet, toutes les prolongations de décrets s'étaient terminées le 1^{er} mai, entraînant la disparition légale des comités paritaires. Le ministère en ferma plusieurs et il réduisit considérablement le nombre d'employés dans tous les autres. À Montréal, il nomma trois mandataires pour veiller à l'administration courante des affaires déjà amorcées. À Montréal encore, dans le but de maintenir les bénéfices de sécurité sociale, on forma une corporation spéciale qui remplit les fonctions habituelles des sous-comités de sécurité sociale.

Pendant ce temps, les négociations se poursuivirent entre les sept associations représentatives. Le 9 juin, on parapha l'entente sur la sécurité d'emploi et les bureaux de placement ; certaines distinctions entre les travailleurs permanents et ceux qu'on appela les réservistes permirent à tous de donner leur accord²². Même si le texte est très long, bien des points manquaient encore de précision ; nous y reviendrons plus loin, à propos de la commission mixte et du rapport Gold. Ensuite, les parties acceptèrent également le principe de la parité de salaires, à deux niveaux, provincial et régional, selon les modalités que nous verrons²³. Finalement, la convention complète fut signée le 11 juillet. Négociée trop rapidement et avec trop de fatigue, il fallut en reviser le texte par deux fois. Le texte définitif, en vue de l'extension juridique, ne parut que dans l'édition du 6 septembre de la *Gazette officielle du Québec*²⁴.

Le 27 octobre, la *Gazette officielle du Québec* publiait, dans une édition spéciale longue de près de 400 pages, le texte du nouveau décret²⁵. À vrai dire, il s'agit de 10 décrets différents, s'appliquant dans autant de régions. Une première section, cependant, intitulée « Dispositions générales », s'applique à toutes les régions. Elle traite de toutes les questions générales, particulièrement de la sécurité syndicale et patronale, du précompte des cotisations syndicales, de la sécurité d'emploi et des bureaux de placement. Un article établit aussi le principe de la parité des salaires, des congés payés et des heures de travail, parité que l'on s'engage à mettre en œuvre dans les conventions collectives et décrets subséquents au 1^{er} mai 1970 ; il s'agit d'une parité provinciale pour les ouvriers permanents qui détiennent des certificats de qualification provinciaux, et d'une parité régio-

²² Le texte de cette entente est incorporé dans la convention complète. Voir *G.O.Q.*, 101, 36 (6 septembre 1969), art. 6, pp. 4760-4764.

²³ *Ibid.*, art. 7, p. 4764.

²⁴ *Ibid.*, pp. 4756-4794.

²⁵ Arrêtés-en-conseil 3127 à 3136, *G.O.Q.*, 101, 43-A (27 octobre 1969), pp. 5603-5986.

nale pour les autres ; dans ce dernier cas, on supprimera les zones à l'intérieur des régions ; on devra s'entendre également sur un coefficient ou un pourcentage par rapport à la région économique la plus favorisée.

En résumé, ces premières négociations ont établi un régime de sécurité syndicale et de précompte syndical qui s'applique à l'ensemble de la province et qui implique, selon les prescriptions de la loi, la liberté du choix entre les unions ou les syndicats de l'une ou l'autre centrale. Sur le point crucial des bureaux de placement, après des prises de position catégoriques, conjointes ou opposées, beaucoup de marchandage et des renversements radicaux d'alignement des parties, l'on a finalement remis de nouveau la question à la commission mixte ; l'on s'entend cependant — et ceci est un grand pas, imposé en un sens par la loi elle-même — sur le recours à l'arbitrage, advenant l'impossibilité d'une entente dans la commission. L'on s'entend également sur certains principes relatifs à la parité, sans qu'on ait pu en commencer l'application. Un élément nouveau, de grande importance, qu'une négociation parcellaire n'eût sans doute pas permis d'introduire, c'est la décision de s'engager dans une distinction des travailleurs entre permanents et réservistes, et de procéder à un inventaire complet à cette fin. La centralisation a donné des fruits, mais les forces de division demeurent ; on en a des preuves non seulement dans les longues discussions et les accords hésitants dont nous venons de parler, mais dans un cas particulier qu'il convient de mentionner, vu son importance symbolique.

Le cas de l'acier de structure — Tous les groupes particuliers, employeurs et salariés, ne sont pas nécessairement heureux de l'unification totale de la négociation. Ainsi, les travailleurs de l'acier de structure et leurs employeurs engagèrent-ils des négociations séparées parallèlement aux négociations générales du début de 1969. Ils signèrent une convention collective le 26 mars. Pour ce motif, vu les dispositions formelles du bill 290, l'association patronale expulsa de ses rangs lesdits employeurs, et le gouvernement engagea des poursuites contre certains d'entre eux.

Devant ces pressions, les compagnies en question refusèrent d'accorder les augmentations de salaires qu'elles avaient consenties. L'union en cause voulut se prévaloir d'une injonction contre elles ; elle alléguait, en particulier, que le bill 290 était *ultra vires*, parce qu'il prétendait retirer un droit fondamental, reconnu bien avant même la Confédération canadienne, celui de la liberté du contrat. L'affaire est allée jusqu'en cour d'appel ; celle-ci

a rendu son verdict le 2 avril 1970. Dans une décision unanime, les juges maintiennent le caractère constitutionnel de la loi ²⁶.

Les ententes particulières sont donc reconnues comme illégales en vertu des dispositions du bill 290. L'épisode manifeste, cependant, que les conflits et les divergences de vue demeurent, et qu'ils continueront d'affecter les relations de travail.

La commission mixte et les bureaux de placement — Conformément à l'accord du 9 juin, entériné par les décrets du 27 octobre 1969, la commission mixte reprit son étude du problème des bureaux de placement. (Notons que l'adoption du bill 49, en juin 1969, sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'œuvre, a soustrait au mandat de la commission mixte un certain nombre de sujets, comme les définitions de métiers et la carte de compétence.)

Comme il fallait s'y attendre, les parties n'ont pas réussi à faire l'accord sur un système qui les satisfasse toutes. Le juge Gold dut donc procéder à l'arbitrage qui avait été prévu ; il remit son rapport le 31 mars 1970.

Après avoir entendu les parties et avoir longuement discuté avec elles, le juge Gold recommande l'établissement d'un système qui paraîtra sans doute modeste, et relativement conservateur, mais qui possède, à ce titre, une chance d'être accepté par les parties. Les derniers paragraphes du préambule du rapport laissent deviner les difficultés qu'a rencontrées l'arbitre et le caractère vraisemblablement provisoire de ses recommandations.

Il est clair que les parties ne sont pas actuellement prêtes à courir le risque de solutions plus radicales qui pourraient être étudiées à l'intérieur d'un mandat plus large.

Par ailleurs, de l'aveu même de toutes les parties, les données suffisamment précises manquent dans certains cas, rendant extrêmement difficile la recherche de solutions satisfaisantes.

On peut espérer que lorsque toutes les données seront connues, les parties seront en mesure de corriger en conséquence le système proposé.

²⁶ La Cour des Sessions de la Paix du district de Montréal, v. L'Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural et ornemental, loc. 711, et L'Honorable juge de paix Cyrille Morand et Dominion Bridge Company Limited et L'Honorable Jean-Jacques Bertrand. 2 avril 1970. OWEN, Montgomery, BROSSARD, J.J. (Notes du Juge Brossard, 16 p.), Cour d'appel, District de Montréal, no 12748.

Un arrêté-en-conseil du 23 avril, publié dans la *Gazette* du 2 mai 1970, donne valeur de loi aux recommandations du juge Gold ²⁷. La principale d'entre elles, qui pourra s'avérer extrêmement fructueuse, consiste dans deux distinctions de base, d'abord entre permanents et réservistes (distinction dont le principe était déjà dans l'entente entre les parties), ensuite entre régulier provincial et régulier régional. Le permanent ou le travailleur professionnel est celui qui a travaillé, dans l'industrie de la construction, au moins 800 heures l'année précédente, ou 2,400 heures pendant les trois dernières années, et qui possède, s'il y a lieu, le certificat de compétence requis. Tous les autres sont des réservistes. Quant au travailleur régulier, c'est celui qui a travaillé pour le même employeur 800 heures ou plus (régulier régional) ou 1,500 heures ou plus (régulier provincial, que son employeur peut faire travailler n'importe où dans la province). Le mode d'embauchage diffère pour ces diverses catégories.

L'employeur peut embaucher directement tout salarié régulier, c'est-à-dire tout homme qui a travaillé pour lui, au cours de l'année précédente, au moins 800 heures. À l'autre extrême, le réserviste doit être embauché uniquement par l'intermédiaire du Centre de main-d'œuvre (mais seulement quand il n'y a plus de permanents de disponibles). Quant aux salariés permanents, qui constituent le gros des véritables travailleurs de la construction, ils peuvent être embauchés soit par l'intermédiaire des centres de main-d'œuvre, soit par les bureaux de placement syndicaux. Si l'employeur refuse d'embaucher un salarié qui lui est référé, tant par le Centre de main-d'œuvre que par un bureau de placement syndical, il doit motiver son refus par écrit et sa décision pourra être contestée.

L'arrêté-en-conseil détermine également les priorités d'emploi, qui doivent aller, tout d'abord, aux permanents de la région où s'effectuent les travaux concernés, sans préjudice évidemment des privilèges des réguliers provinciaux. Les divers bureaux de placement syndicaux et les Centres de main-d'œuvre doivent échanger, chaque semaine, leurs listes de disponibilités ; on ne dit nulle part, cependant, que les listes doivent être intégrées ; on mentionne seulement qu'il faut constituer, en même temps, une banque d'information sur la main-d'œuvre de l'industrie. Une commission multipartite doit être instituée pour surveiller l'application du système. Le système devait entrer en vigueur en novembre prochain.

Le système semble constituer un pas considérable en avant sur le plan de la distinction entre le salarié permanent et le réserviste. Quant au

²⁷ Arrêté-en-conseil 1975, du 23 avril 1970, *G.O.Q.*, 102, 18 (2 mai 1970), pp. 2568-2572.

problème des bureaux de placement, on dirait que, de nouveau, il n'a pas été possible de l'aborder de front. Pour ce qui concerne le salarié permanent, en effet, l'employeur demeure libre de s'adresser où il veut ; les divers syndicats pourront donc continuer d'exercer les pressions dont ils disposent pour forcer les employeurs à passer toujours par tel bureau plutôt que tel autre. Il reste le principe que la priorité d'emploi doit aller aux permanents de la région ; en vertu de cette règle, les unions de Montréal, disons, ne pourraient envoyer leurs hommes ailleurs que lorsque les permanents de la région seraient tous au travail. Mais cela implique que les listes sont intégrées ; or, tout ce que requiert la décision, c'est l'échange des listes, rien de plus. La commission multipartite pourra-t-elle, plus que les comités d'étude précédents, faire des recommandations en vue de résoudre le conflit qui demeure presque entier ?

Pendant que se poursuivaient ces travaux, relatifs aux bureaux de placement, les négociations pour une nouvelle convention collective et un décret, cette fois de trois ans, avaient repris, au début de l'année 1970.

NÉGOCIATIONS DE 1970

Comme tous les décrets devaient échoir à la fin d'avril (dans quelques cas, par suite d'une prolongation d'un mois) ou au début de mai 1970, il s'agissait, cette fois, d'une négociation véritablement à l'échelle provinciale. Étant donné l'expérience de l'année précédente et l'obligation d'envisager les étapes de la parité des salaires et des conditions de travail, on opta, dès le début, pour une seule table provinciale. Commencée en janvier, la négociation s'est poursuivie, plus ou moins activement, toute l'année. Elle a été marquée par des arrêts de travail, des affrontements intersyndicaux et intrasyndicaux, des problèmes juridiques de toutes sortes et même par l'adoption d'une loi spéciale. Même si l'année s'est terminée par la promulgation d'un nouveau décret, les problèmes sont loin d'être résolus : l'avenir des relations de travail et de la négociation sectorielle dans la construction au Québec demeure problématique et incertain.

Les mini-conventions et les rivalités intersyndicales — Malgré certains efforts pour hâter les pourparlers, les discussions n'étaient guère avancées lorsque, à la fin d'avril 1970, tous les décrets vinrent à expirer. Les parties n'arrivèrent pas à s'entendre sur la question de leur prolongation. De fait, ils furent abrogés par un arrêté-en-conseil qui parut dans la *Gazette officielle* du 9 mai ²⁸.

²⁸ Arrêté-en-conseil 2001 du 1^{er} mai 1970, *G.O.Q.*, 102, 19-A (9 mai 1970), p. 2811.

De nouveau, les comités paritaires perdaient leur existence légale. Un arrêté-en-conseil du 28 mai remplaça tous les décrets par une ordonnance du salaire minimum²⁹. Celle-ci incorpore les conditions pécuniaires de travail de tous et chacun des décrets antérieurs. Elle stipule également que l'administration complète des comités paritaires passe sous l'autorité de la commission du salaire minimum. Ainsi, l'article du bill 290 qui visait à hâter les négociations en accordant le droit de grève au moment de l'expiration du décret semble bien avoir manqué son but, du moins pour cette année.

Cependant, entre le début et la fin du mois de mai, avant que la nouvelle ordonnance ne vienne garantir que les conditions de travail des anciens décrets seraient maintenues, la panique s'était emparée des travailleurs dans plusieurs secteurs. C'est ce qui semble avoir causé la grève dans la région de Montréal. Diverses unions affiliées à la F.T.Q. et le syndicat de la construction de Montréal commencèrent à presser certains employeurs de signer ce qu'on appela des mini-conventions. L'employeur y accepte le délégué syndical de chantier et il s'engage à donner une augmentation de salaire immédiate de 25 cents l'heure ; en retour, les syndicats lui promettent de maintenir ses chantiers ouverts. Même si les représentants syndicaux disent avoir obtenu de 200 à 300 signatures de ce genre, il semble bien que le phénomène demeura toujours marginal : les associations patronales, ainsi que le gouvernement, déclarèrent dès le début que de tels accords étaient illégaux et sans valeur. Ils nous montrent toutefois, de nouveau, les forces de division à l'œuvre. D'un autre côté, les associations patronales recommandèrent à leurs membres de maintenir les conditions stipulées dans les anciens décrets.

Les rivalités intersyndicales réapparurent, cette fois sous un angle différent. Le Syndicat de la construction de Montréal prit fait et cause pour les unions de la F.T.Q. contre la Fédération du bâtiment, affiliée à la C.S.N. Le bureau confédéral de la C.S.N. expulsa de ses rangs la figure de proue du syndicat de Montréal et la Fédération a elle-même désaffilié le Syndicat tout entier. Cette désaffiliation repose tout le problème de la représentativité des associations désignées et de leurs affiliés.

Grève curieuse que celle du mois de mai à Montréal. Les véritables causes ne semblent pas trop claires. Elle s'est terminée par suite de l'adoption de l'ordonnance n° 12 et ne semble guère avoir affecté les négociations, qui poursuivaient parallèlement leur cheminement difficile.

²⁹ Ordonnance n° 12 de la Commission du salaire minimum. Arrêté-en-conseil 2216 du 28 mai 1970, *G.O.Q.*, 102, 22 (30 mai 1970), pp. 3237-3238.

L'adoption partielle des clauses de sécurité syndicale, particulièrement celle des délégués de chantier, a pu contribuer au retour au travail. Cette question des délégués de chantier a de nouveau cristallisé le problème des rivalités intersyndicales et l'opposition entre Montréal et la province.

En juin, les négociations se poursuivent péniblement sur d'autres points. Les salaires n'ont pas encore été abordés, bien qu'on ne prévoie pas alors de difficultés majeures à leur sujet ; l'affrontement se produira, croit-on, sur le mode d'application du rapport Gold et sur certaines modalités du délégué de chantier, deux points qui touchent, directement ou indirectement, au placement des membres de divers syndicats. En fait, il n'y aura plus guère, comme nous le verrons, de négociation véritable et efficace.

Le cas des ascenseurs — Un groupe particulier symbolise, encore en 1970, les oppositions internes de l'industrie. En même temps que débutait la grève de toute l'industrie dans la région de Montréal, les travailleurs des ascenseurs, tant ceux de l'érection que de l'entretien, quittaient également leurs postes, mais pour une autre raison. Ils ne sont d'ailleurs pas rentrés au travail en même temps que les autres, le 25 mai, mais seulement le 8 juin.

Les conditions de travail dans cette industrie particulière sont régies par une convention qui s'applique à tout le Canada, avec des taux de salaire variables ; ceux-ci s'ajustent automatiquement aux taux d'un certain nombre de métiers des principales villes du Canada et des États-Unis. Ce système assure aux travailleurs intéressés des conditions extrêmement favorables. Ils considèrent — et ils ne sont pas les seuls dans ce cas — qu'il s'agit là de droits acquis, auxquels le bill 290 et son application rigoureuse ne sauraient toucher.

En principe, une négociation sectorielle fortement centralisée devrait assurer des améliorations semblables pour tous les métiers. Mais les travailleurs des ascenseurs ne l'entendent pas ainsi, et c'est pourquoi ils ont quitté le travail. Ils voulaient avoir la garantie qu'on ne toucherait pas à leur convention collective ; ils l'ont obtenue, mais de leurs propres employeurs, pas des associations représentatives. Celles-ci doivent respecter la loi ; elles peuvent toujours, cependant, inclure dans la convention provinciale unique des conditions de travail correspondant à celles qu'on trouve dans la convention nationale. Il n'y aurait pas alors de difficulté légale. D'un autre côté, dans la mesure où trop d'autres groupes voudraient se prévaloir des mêmes privilèges, c'est la négociation sectorielle elle-même qui pourrait en être totalement émasculée.

La grève de juillet et le bill 38 — Les négociations directes avaient cessé vers la mi-juin. Le 8 juillet, les conciliateurs du gouvernement soumettent une contre-proposition sur tous les points encore en litige, particulièrement sur les suivants : le rattrapage des salaires, l'uniformisation des heures, une clause d'ancienneté, une nouvelle définition de l'industrie et la réduction du nombre de régions pour que celles-ci coïncident avec les dix régions économiques et administratives de la province³⁰. Une rencontre des parties devait avoir lieu la semaine suivante, mercredi le 15 juillet, pour discuter de la recommandation des conciliateurs.

Entre-temps, les syndicats de la construction affiliés à la C.S.N. amorcent une série de grèves dans diverses régions de la province. Le 13 juillet, les travailleurs du Saguenay-Lac St-Jean commencent la ronde, que poursuivent, le lendemain, ceux de Haute-riève et de Sept-Iles, puis, la semaine suivante, ceux des Laurentides, du Nord-Ouest québécois et finalement de Trois-Rivières. Les syndiqués des unions internationales affiliées à la F.T.Q. refusent cette grève et rouvrent certains chantiers. En tout, près de 25,000 travailleurs sont en grève. L'objectif, c'est la parité de salaire avec la région de Montréal. Dans le décret de 1969, les employeurs s'étaient engagés à assurer la parité aux employés permanents détenteurs d'un certificat provincial de qualification, alors que les syndicats avaient accepté, pour tous les autres, des différences régionales correspondant à un coefficient économique à déterminer par rapport à la région la plus favorisée. Cette fois, les syndicats réclament une parité provinciale complète, en s'appuyant sur certaines déclarations d'hommes politiques³¹. Comme la C.S.N. recrute ses membres surtout hors de Montréal, on comprend son attitude en cette matière, alors que la F.T.Q. attache plus d'importance au problème de ses propres bureaux de placement et que, pour cette raison, elle attend l'application du Rapport Gold annoncé pour novembre 1970.

Par suite, justement, des déclarations relatives à la parité totale des salaires, la partie patronale se retire momentanément de la table de négociation, parce qu'elle considère que de telles déclarations faussent le jeu de la négociation. Elle y revient bientôt, mais on ne parvient à régler que quelques points mineurs. Chaque partie reste sur ses positions, et on se demande si chacune ne souhaite pas secrètement une intervention gouvernementale.

³⁰ Québec, Assemblée nationale : *Journal des Débats*. Première session, 29^e Législature, Vol. 10, N^o 14, le mercredi 8 juillet 1970, p. 835.

³¹ *Ibid.*, Vol. 10, N^o 17, le mardi 14 juillet 1970, p. 957.

De fait, le gouvernement intervint par une loi d'exception : le bill 38 fut adopté rapidement, en session spéciale, les 7 et 8 août. Il imposait, sous peine de sanctions très graves, le retour immédiat au travail et la reprise des négociations ; il prévoyait aussi un mécanisme de règlement final, au cas où les parties ne parviendraient pas à s'entendre. À la rentrée au travail, les conditions de travail seraient régies par l'ordonnance n° 12, adoptée au cours du mois de mai précédent par la Commission du salaire minimum, et par deux documents annexés au bill ; ceux-ci incluaient les clauses déjà paraphées par les associations représentatives, l'entente signée par les employeurs et la F.T.Q. sur les délégués de chantier, et une augmentation immédiate de 30 cents l'heure ; un des documents stipulait aussi que les négociations devaient prévoir deux autres augmentations, une de 20 cents le 1^{er} mai 1971 et une autre de 25 cents le 1^{er} mai 1972.

La Commission parlementaire et le décret — Les négociations reprennent, mais elles se buttent immédiatement à une impasse. En plus d'être divisées entre elles, de chaque côté de la table, les parties ne veulent faire aucune concession. Elles attendent plutôt que soit écoulé le délai de trente jours, prévu dans la loi, après quoi le gouvernement doit convoquer la Commission parlementaire. Celle-ci se réunit le 24 septembre et demande des mémoires écrits aux parties intéressées. Des audiences se tiennent les 6, 7 et 8 octobre ; elles sont interrompues par l'enlèvement et l'assassinat du ministre du Travail par les membres du Front de libération du Québec. La Commission se réunit à nouveau plusieurs fois au cours du mois de novembre. Pendant que chaque partie fait valoir son point de vue devant la Commission, on dit, dans les coulisses, que le gouvernement a déjà commencé à rédiger le futur décret. De fait, il n'y aura plus aucune négociation véritable.

Le 16 décembre, le Cabinet adopte l'arrêté-en-conseil n° 4599, qui constitue le « Décret relatif à l'industrie de la construction dans la province » ; paru dans la *Gazette officielle du Québec* du 19 décembre 1970, il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1971 et doit le demeurer jusqu'au 30 avril 1973³². Il soulève immédiatement une telle vague de protestations, même sur des détails pratiques, que le gouvernement publie, dès le 2 janvier, une longue liste de corrections³³. On parle même, un mois plus tard, de le réécrire au complet.

Comme on l'avait prévu, le décret accorde la parité provinciale presque complète des salaires. Alors que les travailleurs de Montréal ne toucheront

³² *G.O.Q.*, 102, 51-A (19 décembre 1970), pp. 7311-7433.

³³ *G.O.Q.*, 103, 1-A (2 janvier 1971), pp. 127-179.

que les augmentations stipulées par le bill 38, ceux des autres régions obtiennent des augmentations plus fréquentes et plus élevées, de manière à ce que la parité soit atteinte pour presque tous les métiers dans pratiquement toutes les régions le 1^{er} janvier 1973. Le décret accorde aussi, et immédiatement, la parité des avantages et des bénéfices sociaux, ainsi que celle des heures de travail. Pour les vacances annuelles, chaque employeur doit remettre, chaque mois, au comité paritaire, pour chacun de ses employés, 8% du salaire gagné (vacances et jours fériés), et tous les chantiers doivent être fermés de Noël au Jour de l'An, ainsi que pendant les deux dernières semaines de juillet.

Sur d'autres points, le décret impose la distinction entre le contre-maître général, qui engage et renvoie mais n'a pas le droit de travailler de ses mains (sauf lorsque la sécurité ou la santé du public sont en danger), et le contremaître salarié qui, lui, est assujéti au décret et qui jouit d'une prime de 30 à 60 cents l'heure, selon son métier. Le régime de sécurité syndicale, renforcé par rapport aux décrets précédents, s'applique audit contremaître comme à tout autre salarié. Quel que soit le mode d'embauchage, selon les catégories de salariés (réservistes, permanents, réguliers), l'employeur est tenu de n'embaucher que des membres en règle de l'une ou l'autre des associations syndicales représentatives.

Le décret effectue aussi certains regroupements tant en ce qui concerne les occupations que les régions. Les anciens décrets contenaient plusieurs centaines de catégories de travailleurs ; le nouveau les ramène à une cinquantaine pour la section générale et autant pour les travaux de voirie. Le salaire des nouvelles catégories a toujours été, comme il se devait, ajusté à celui de la plus haute des anciennes catégories, sans toujours tenir compte, cependant du grand nombre ou du petit nombre de travailleurs qui s'y trouvaient. Par suite de ces regroupements, tant régionaux qu'occupationnels, certaines classes de travailleurs jouissent d'une augmentation immédiate de salaire allant jusqu'à \$1.50 et d'une augmentation totale jusqu'à \$2.50. La révision du 2 janvier a dû introduire une sous-région et réduire considérablement tous les taux d'une autre pour corriger de telles anomalies.

Personne ne semble vraiment satisfait du décret. Les employeurs protestent contre différents points, en particulier contre la parité quasi complète des salaires en un temps trop court, compte tenu principalement des regroupements de classifications ; ils ont même engagé des procédures légales pour faire déclarer nulles certaines clauses du décret comme contraires aux dispositions du bill 38, qui stipulait que le nouveau décret devait comprendre les dispositions contenues dans les documents sessionnels 69

et 70. La C.S.N. proteste contre les quelques inégalités qui demeureront même après le 1^{er} janvier 1973 ; elle proteste cependant bien davantage contre la lenteur des employeurs à appliquer la parité déjà obtenue. Quant à la F.T.Q., elle s'en prend surtout à la perte de ce que ses unions affiliées considèrent des droits acquis, en particulier leur propre régime de sécurité sociale et leurs bureaux d'embauchage, dont l'action est fortement ébranlée par le régime de sécurité d'emploi qu'incorpore le nouveau décret.

La sécurité d'emploi et les rivalités persistantes — Un arrêté-en-conseil du 15 mai, publié seulement dans la *Gazette officielle* du 3 octobre, précisait que le régime de sécurité d'emploi, établi par l'arrêté du 23 avril selon les recommandations du juge Gold, entrerait en vigueur le 10 novembre 1970³⁴. Le 4 novembre, un nouvel arrêté-en-conseil reprenait le règlement général du 23 avril, en y apportant certaines corrections de détails, et il en reportait l'application au 1^{er} janvier 1971³⁵.

Pendant ce temps, alors que se poursuivaient les négociations et les sessions de la Commission parlementaire, le gouvernement prenait certaines mesures en vue de faire le relevé de tous les travailleurs de la construction pour établir le statut de chacun comme réserviste, permanent ou régulier. Au cours de l'été, le gouvernement fit parvenir à tous les travailleurs inscrits dans les divers comités paritaires de la construction un questionnaire qui devait servir à l'émission éventuelle des cartes d'identité. La F.T.Q. recommanda à ses membres affiliés de ne pas répondre au questionnaire. En décembre, on disait qu'environ 55,000 s'étaient inscrits, soit de 50 % à 75 % des travailleurs de la construction, selon la définition que l'on veut bien adopter. Il semble que l'on n'ait pas réussi à établir le statut des travailleurs à partir des dossiers des comités paritaires. On a décidé plutôt de remettre à chacun, au point de départ, une carte qui le classe comme réserviste ; chacun doit ensuite, au début de 1971, se présenter au Centre de main-d'œuvre du Québec de sa région, et établir le nombre d'heures de travail qu'il a effectuées en 1970 (ou au cours des trois dernières années) ; on lui remet alors une carte correspondant à sa catégorie. Le travailleur peut faire la preuve de ses heures de travail soit au moyen de ses talons de chèques de paye, s'il les a conservés, ou de sa formule d'impôt, ou même d'une simple lettre d'attestation de ses employeurs, ou encore de toute autre pièce justificative.

³⁴ Arrêté-en-conseil 2047 du 15 mai 1970. *G.O.Q.*, 102, 40 (3 octobre 1970), p. 5665.

³⁵ Arrêté-en-conseil 4119 du 4 novembre 1970. *G.O.Q.*, 102, 45 (7 novembre 1970), pp. 6481-6486.

Comme l'ensemble des travailleurs de la construction n'ont pas encore obtenu, en février 1971, la carte qui établit leur statut de permanent ou de régulier, régional ou provincial (soit faute de temps, soit par suite du boycottage recommandé par les unions affiliées à la F.T.Q.), cela rend singulièrement difficile l'application du règlement relatif à la sécurité d'emploi, puisque celui-ci prescrit que seuls les salariés permanents (et les réguliers, en tant que permanents) peuvent être embauchés par l'intermédiaire des bureaux syndicaux de placement, alors que les réservistes doivent être embauchés uniquement par l'entremise des Centres de main-d'œuvre du Québec. Puisque la plupart des travailleurs ne possèdent actuellement qu'une carte de réserviste, les employeurs devraient toujours, si l'on s'en tient à la lettre du règlement, passer par les Centres de main-d'œuvre. Les syndicats de la C.S.N., que favorise une telle situation, tentent, du moins dans certaines régions, de faire appliquer le règlement, alors que les unions de la F.T.Q. s'y opposent catégoriquement, au nom de droits acquis depuis longtemps. De plus, la situation se complique du fait que beaucoup de travailleurs des métiers principalement syndiqués dans les unions internationales ne se sont pas inscrits dans les Centres de main-d'œuvre et que les employeurs ne peuvent donc y trouver la main-d'œuvre dont ils ont besoin. Pour l'instant, c'est, selon les régions et les métiers, le statu quo ou la confusion totale.

Si l'on rapproche de cette confusion relative à l'embauchage, celle qui règne autour du décret, que l'on travaille présentement à refaire, on aura une idée de la complexité et de l'imprécision de la situation. Le groupe des électriciens veut aussi briser les cadres établis par le bill 290 pour conserver ses privilèges, en particulier son propre système de sécurité sociale.

Le bill 290 et la négociation sectorielle surmonteront-ils de telles difficultés et triompheront-ils des forces de division qu'elles révèlent ? Il faut peut-être se rappeler que le nouveau décret, du moins dans toutes ses parties importantes, n'a pas été vraiment négocié mais imposé d'autorité, en vertu des dispositions du bill 38. De plus, les comités paritaires semblent bien avoir vécu, puisqu'un amendement au bill 290, sanctionné le 19 décembre 1970, charge la Commission du salaire minimum de surveiller et d'assurer l'observance du nouveau décret jusqu'au 30 juin 1971 ; il laisse en suspens la situation après cette date ³⁶.

³⁶ Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction (Bill 68), 1970, chap. 35, sanctionnée le 19 décembre 1970, art. 4 modifiant l'art. 32 de ladite loi.

Les difficultés éprouvées de part et d'autre de la table de négociation ont fait surgir des projets de regroupement patronal et de vote d'allégeance syndicale en vue d'une représentation unique pour chaque partie. S'agit-il de rêves irréalisables ? L'unité patronale ne sera pas facile : l'industrie est trop complexe et trop variée pour ne pas soulever d'interminables difficultés ; mais l'unité syndicale le sera peut-être davantage : quand il s'agit d'options syndicales déjà prises de longue date et enracinées dans des conceptions passablement différentes, un simple vote ne saurait créer, du jour au lendemain, l'unité que l'on espère. Les affrontements ne cesseront pas par simple décision de l'État.

Conclusion

Qui, des forces de cohésion ou des forces de division, l'emportera finalement ? Peut-être, en définitive, ni les unes ni les autres, mais un système nouveau qui tentera de s'accommoder de toutes les circonstances et, pour ce motif, devra sans cesse évoluer.

Le gouvernement, par l'adoption du bill 290, a opté clairement pour une très forte centralisation, en décidant, tout particulièrement, que la négociation serait conjointe et la convention collective unique. Dans la logique de cette option, il a désigné sept associations provinciales comme représentatives, pour agir exclusivement et en leur propre nom, tout en le faisant évidemment à l'égard de leurs affiliés respectifs. Il a étendu aux limites mêmes de la convention collective le contenu des décrets. Il a établi, de ce fait, un régime syndical quasi officiel, tout en prévoyant diverses dispositions en vue d'assurer une certaine liberté de choix et la possibilité, théorique sinon pratique, de reconnaître de nouveaux groupes. Parti avec l'idée d'éliminer le régime des bureaux de placement syndicaux, peut-être à cause de la puissance même qu'ils confèrent à certains organismes, le gouvernement, là-dessus, a dû reculer, étape par étape. Tout ce qu'on a pu faire, à ce sujet, a été de circonscrire davantage le problème, tout spécialement en le limitant au cas des salariés permanents de l'industrie. Un gouvernement qui le voudrait pourrait sans doute aller plus loin et imposer ses vues avec encore plus de vigueur. Il hésite, cependant, à le faire, et pour de bonnes raisons. Les difficultés et la désorganisation qui s'ensuivraient seraient peut-être plus graves que le mal qu'il voulait guérir. La centralisation, même par l'intervention de l'État, ne peut s'effectuer beaucoup plus vite qu'au rythme que les parties peuvent et veulent suivre. La législation exerce, pour sa part, une pression qui force à hâter un peu le pas.

Cependant, les forces de division demeurent. L'avenir du bill 290 dépend de plusieurs facteurs, entre autres, justement, de l'intensité de ces forces de division. Elles semblent bien inscrites dans la nature même de l'industrie et, si une législation parvient à les surmonter, ce ne sera qu'avec beaucoup de temps, d'efforts et même de luttes. D'autres facteurs pourront jouer ; les forces en présence peuvent s'en trouver assez fortement affectées pour changer substantiellement le cours des événements.

Le degré de volonté du gouvernement et de tous les intéressés comptera aussi pour beaucoup. Le progrès social exige, en définitive, une volonté déterminée, de la part de l'État et de toute la population, à poursuivre fermement certains objectifs. Il faut, si cela devient nécessaire, savoir imposer à des groupes particuliers certains désavantages que leur force économique leur permettrait autrement d'éviter. Le bien du plus grand nombre l'exige parfois. C'est une question d'objectifs et de priorités.

INDUSTRY-WIDE BARGAINING BY LEGISLATION : THE QUEBEC CONSTRUCTION INDUSTRY

The formula and history of industry-wide bargaining in the Quebec construction industry is a rare if not unique case in North America.

LEGAL SYSTEM AND STATUS

Prior to a new law enacted December 1968 — The Construction Industry Labour Relations Act, known as Bill 290 — labour relations in the construction industry had operated under two different laws, the Labour Code, which regulates the general system of certification and collective bargaining at the employer's level, and the Collective Agreement Decrees Act, which provides for the possibility of extending a privately bargained collective agreement to make it, by way of decree, mandatory to all employers and employees of an industry in a definite region. Since 1934, the construction industry in Quebec had chosen to operate under this system of juridical extension. From the very beginning, an industry-wide bargaining system was set up juridical by the parties themselves. Fifteen decrees thus determined the conditions of work for all the general trades in as many different areas ; the bargaining for the respective agreements was conducted on an industry-wide basis at the regional level. A few highly specialized trades had provincial agreements and decrees. There were very few instances of certifications ; many of these were used as a protection or a weapon against a rival union, especially in the mechanical trades.

Bill 290 has eliminated the double system and placed the construction labour relations under one single Act. At the same time, it purported to centralize even more fully the bargaining process, stating that there will be strictly one bargaining and one agreement by region (or for the whole province, if the parties involved so desired).

To ensure complete industry-wide bargaining, the certification system was abolished and replaced by a new concept, that of representative associations. Two provincial labour bodies are thus designated in the Act itself, the Confederation of National Trade Unions (C.N.T.U.) and the Quebec Federation of Labour (Q.F.L.) with respect to their own affiliates, respectively the national construction syndicates, which are preponderant in the various regions outside of Montreal, and locals of the international building trades unions, more heavily concentrated in the Montreal area and, on a province-wide basis, in some highly technical trades. On the employers' side, five contractors' groups are named to represent management jointly at the bargaining table.

The system of juridical extension remains basically as before, with the possibility, now, that the whole agreement may be incorporated in the decree, including union security clauses. The law provides that the agreement and the ensuing decree must contain certain provisions respecting wages, social security and other fringe benefits, union security and check-off, grievance procedures and the like ; it may contain any other clause which is not against the law or public order. Strike or lock-out action is permitted at the expiration of any decree and negotiations must begin at least three months before that date.

OBJECTIVES AND IMPLICATIONS

Bill 290 can be considered as an attempt to bring unity and order in an industry that is deeply divided because of its complex nature : inter-trades, inter-regions and inter-unions conflicts have disrupted construction labour relations more than any other sector of the economy. An industry-wide highly-centralized system is hoped to prevent some of these disruptions. At the same time, it can bring much needed uniformity in trade definitions and qualification requirements. The system is also designed to provide more stability to unions and employers' organizations, the development of which was somewhat hampered by the juridical extension system as it existed since 1934.

The formula will bring more power to the designated parties but also increased control over them. A union security clause will make membership in an affiliate of one of the two main labour bodies obligatory for all workers in the industry. Although certain mechanisms are foreseen to ensure freedom of association and the possibility for new groups to be recognized, the power that the designated associations will acquire will be so great that a change may become practically impossible. They will thus appear almost as public organizations and will require heavy controls to protect the individual member and his fundamental rights. The same may be said, with the appropriate qualifications, of the employers' associations.

The one bargaining and one agreement principle will also call for more government intervention in the bargaining process itself. The Act foresees the possibility for the Minister to appoint, of his own motion, a conciliation officer from the very beginning of the negotiations, what he did in 1970. The implications will be so big and far-reaching, especially if the bargaining is conducted at the province level, both for the government as a buyer of construction and for the economy as a whole, that it is almost impossible to imagine that the agreement, mainly its monetary clauses, can be settled without some kind of government intervention.

But centralization has also other aspects. A unified system may permit the implementation of portable social security benefits, as well as some kind of seniority provisions, greater job security and the like.

APPLICATION AND PROBLEMS : AN HISTORICAL OVERVIEW

The history of the Bill, both before and after its enactment, provides an excellent example of the antagonizing forces of unity and disruption within the industry.

Both labour and management had been requesting a review of the legal situation for a long time, especially on the questions of certification and the relationship between the agreement and the decree. A study committee was set up by the Department of Labour in the Summer of 1967. All members of the committee appeared to be in accord on some very basic points : a new certification system was necessary, trade definitions were badly lacking uniformity, apprenticeship regulations and professional jurisdiction had to be revised and inter-union rivalry needed much soothing. But no one knew how some of these points, mainly the last one, could be implemented. In fact, while the committee was pursuing his work, violent confrontations erupted and numerous demonstrations were held.

Finally, in December 1968, the government tabled its Bill. It was turned immediately to a parliamentary committee where the parties attacked violently certain parts of the Bill, especially a section which was intended to ban any closed shop agreement and replace the union hiring hall system by a provision imposing on all employers the obligation to hire all workers through Quebec Manpower Centres. The provision hurtled more directly the international building trades unions since their hiring hall system is more developed and more strongly established than that of the C.N.T.U. syndicates. The opposition was so strong that the proposed section had to be deleted and the whole question was turned back to a joint commission, which was established to study other points that needed to be standardized.

Bill 290 was rapidly put to test, since ten decrees were up for renewal in the early part of 1969. The bargaining started at ten different tables, but was quickly reduced to one : the Montreal negotiations became, for all practical purposes, a provincial table. The C.N.T.U. had centered its campaign around the slogan : « Job security through joint employment offices ». Since the Joint Advisory Commission could not reach an agreement on a proposal regarding union hiring halls, while the C.N.T.U. syndicates refused to sign any agreement that would not contain provisions on this point, a partial agreement was reached between Q.F.L. unions and the employers' organizations at the end of April which was to be applied in the Montreal area. The legality of this agreement may be questioned, but it avoided a strike for the time being. Strike action punctuated with violence developed in some areas of the province during the Summer. An agreement was finally reached in July ; it had to be revised and became the construction decree only at the end of October. The new decree contained, among other points, mandatory union security clauses, together with an engagement by the employers to implement, in the next agreement, wage parity for so-called provincial workers and, for all the other workers, to establish for each area a wage ratio according to its economic situation. As far as the employment security and hiring hall question was concerned, the parties had agreed

to refer the problem to an arbitrator if the Joint Advisory Commission could not reach an agreement by the end of November 1969.

The Joint Commission did not reach any agreement and Judge Gold had to try and develop a workable system. His recommendations were taken up by an order in council dated April 23, 1970. Construction workers were divided into various categories with different hiring provisions for each : the regular employee of an employer (either a provincial regular who has worked 1500 hours for the same employer or a regional who has worked 800 hours) may be hired directly by the employer himself ; the permanent or professional employee who has worked 800 hours in the industry may be hired either through a Quebec Manpower Centre or a union hiring hall ; all the others, who are called reservists, must be hired exclusively through a Quebec Manpower Centre. In February 1971, the system is still not ready to operate, since the status of the various employees has not yet been completed.

The 1970 negotiations have been particularly difficult. The 1969 decree (and also the five others remaining from the previous system) expired at the end of April 1970. Bargaining had progressed very little when a strike occurred in the Montreal area during the month of May, apparently because of the fear that working conditions would be changed since there was no decree. Workers went back to work after the adoption of Minimum Wage Order No. 12, which ensured that previous working conditions would be maintained, and after the parties had agreed on a job site steward clause at the bargaining table. But in early July, strikes erupted elsewhere in the province ; after a month the government decided to step into the dispute and ordered back the workers to their jobs by special legislation. Bill 38 enjoined the parties to get back to work and to resume negotiations ; if these negotiations failed to produce an agreement within a month, the Committee on Labour and Manpower of the National Assembly would be called to hear the parties ; the Committee convened in late September, early October and November. For all practical purposes, no bargaining took place after the month of August and the decree, which was adopted in late December 1970, was wholly the work of government employees, except for the clauses that had been initialed before the enactment of Bill 38. The new decree has aroused opposition from all parties. The employers reject a too rapid wage parity (to be almost completed by January 1st 1973) together with the regrouping of many classifications and regions, which means dramatic wage increases in many cases. The C.N.T.U. says the wage parity is still incomplete and it attacks the government for not forcing a quicker application of the decree. The international building trades unions strongly oppose the job security and employment system.

It is hard to foresee whether the forces of unity or of disruption will finally prevail. Bill 290 has tried to impose a highly-centralized industry-wide bargaining structure ; the 1970 experiment has been a near-failure, inasmuch as the present decree had to be imposed on the parties according to the provisions of Bill 38. The employment security and hiring hall problem has not been solved either : will the government decide to impose its views on this question or will it back down to Q.F.L. unions pressure remains to be seen.